
Der neue Kontrollraum der grenzüberschreitenden polizeilichen Kooperation in Europa*

Azilis Maguer**

Inhalt

I.	Einführung	448
II.	Analytische Instrumente der Untersuchung	451
1.	Konzepte	452
2.	Variablen	453
3.	Strategieprofile	453
4.	Datenerhebung	454
III.	Neue Rahmenbedingungen für die Polizeipraxis	454
1.	Transformation der Rahmenbedingungen	456
a)	Rechtliche Änderungen	456
b)	Strukturelle Änderungen	458
2.	Anpassung der Behörden und Nutzung der Kooperationsinstrumente	459
a)	Handlungsmodell	460
b)	Die Kooperationsstellen zwischen Neu-, Ab-, Aus- und Umbau	461
c)	Kooperation als allgemeines und spezialisiertes Aktionsinstrument	462
IV.	Veränderung hinsichtlich der Intervention und der Rolle des Staates	463

* Eine politikwissenschaftliche Untersuchung zur deutsch-französischen Grenzregion.

** Dr. Azilis Maguer, Mitglied der kriminologischen Forschungsgruppe des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg sowie des Laboratoire Européen Associé (MPG-CNRS) für deutsch-französische Forschungen zur Kriminalität, Sicherheit und Sicherheitspolitik in Europa. Dieser Text ist eine aktualisierte Fassung des am 1. März 2002 vor dem Fachbeirat des Max-Planck Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht gehaltenen Vortrages.

1.	Ein Aktionsraum mit gruppen- und zonenspezifischer Funktionslogik	463
a)	Von anlassbezogener zur systematischen Organisation der Zusammenarbeit	463
b)	Die Verschiebung der territorialen Anwendbarkeit	464
2.	Die Transformation der staatlichen Verwaltungsstruktur	465
a)	Außerterritoriale Ausdehnung der Staatsverwaltung	465
b)	Auswirkungen der Grenzkooperation auf die innere Verwaltungsorganisation	466
V.	Schlussfolgerungen: Modellvorschläge	467
1.	Modell einer europäischen Regionalpolitik der Sicherheit	467
2.	Modell der Transformation von Form und Rolle des Staates in Europa	467

I. Einführung

Die Verhandlungen der Schengener Regelungen zum allmählichen Abbau der Grenzkontrolle an den „inneren Grenzen“ der EU-Länder haben ungefähr 10 Jahre gedauert, bis sie 1995 in die Umsetzungsphase kamen. Trotz dieses relativ langwierigen Prozesses schien die tatsächliche Umsetzung Bevölkerung und Behörden gleichermaßen zu überraschen. Denn nicht der rasche Aufbau der Regeln der polizeilichen Zusammenarbeit, sondern vielmehr deren teilweise vollkommene Neuheit im europäischen Raum hat diese Reaktionen im polizeilichen Bereich ausgelöst. Schon während der Verhandlungen wurden Probleme in der Umsetzung der Schengener Regelungen vorausgesehen. Weitere Durchführungs Schwierigkeiten stellten sich nach dem Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) heraus.¹ Aus diesem Grund wurde Artikel 39 Absatz 1 in das SDÜ eingeführt, der die Möglichkeit für Nachbarländer einräumt, die Kooperation in ihren gemeinsamen Grenzregionen durch Sonderverträge näher zu präzisieren und zu organisieren. Dies kommt gerade daher, dass eine unkontrollierte Anwendung der neuen und teilweise von den Sicherheitsorganisationen sehr erwünschten polizeilichen Interventionskapazitäten in der Zusammenarbeit besonders in den Grenzregionen befürchtet wurde. Auf der Basis des Grundbedürfnisses nach Kontroll-, Koordinierungs- und Filtermöglichkeiten zwischen den jeweiligen nationalen Grenzstreifen wurde das ab Oktober 1997 geplante und in

¹ Diese Schwierigkeiten stellen sich teilweise immer noch im Jahre 2003, also acht Jahre nach dem Inkrafttreten des SDÜ.

April 2001 offiziell in Kraft getretene „gemeinsame Zentrum für Polizei- und Zollzusammenarbeit“ durch den Mondorfer Vertrag² zwischen Frankreich und Deutschland geschaffen. Die Schaffung von polizeilichen Koordinations- und Kontrollinstrumenten sollte zu einer möglichst reibungslosen Anwendung des SDÜ beitragen.

Die allmähliche Abschaffung der systematischen Personenkontrollen an den inneren Grenzen und das Inkrafttreten des SDÜ haben zu wesentlichen Veränderungen in der Praxis der Strafverfolgungsbehörden in Europa geführt.³ Diese Veränderungen haben nicht an erster Stelle die Kontrollbehörden betroffen, deren Aufgaben traditionell besonders stark mit der Staatsgrenze verbunden sind, wie Zoll und Grenzpolizeien. Es ist anzumerken, dass die großen Transformationen der Arbeit und der Organisation der Zollverwaltungen in der Europäischen Union schon vor dem Inkrafttreten des Gemeinsamen Marktes am 1. Januar 1993 stattgefunden haben, sodass diese von dem SDÜ und von Mondorf eigentlich nur am Rande betroffen wurden. Ganz im Gegenteil stellten die Schengener Regelungen der polizeilichen Zusammenarbeit wichtige Herausforderungen für die nicht grenzspezifisch arbeitenden Polizeiorganisationen dar. Das Schengener Abkommen und das daraus stammende Abkommen von Mondorf-les-bains stellen aber unter anderen deshalb einen Wendepunkt in der Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Behörden der Sicherheitskontrolle und der strafrechtlichen Verfolgung dar, weil sie versuchen, die Zusammenarbeit dieser Behörden der Schengener Mitgliedstaaten in einem gemeinsamen Rahmen zu gestalten.

² Journal officiel de la République française, Nr. 221, 23. September 2000, S. 14967. Dieser Vertrag wurde auch als Rahmen für den Abschluss von weiteren Kooperationsverträgen mit Nachbarländern von Frankreich und Deutschland benutzt, welche jetzt allmählich in Kraft treten. Es sieht zuerst die Herstellung eines gemeinsamen Zentrums für Polizei- und Zollzusammenarbeit vor, in dem deutsche und französische Sicherheitsbeamte gemeinsam an der grenzüberschreitenden regionalen Übermittlung von Informationen und polizeilichen bzw. strafrechtlichen Hilfsersuchen arbeiten (Titel 1 Mondorf). Weiter erkennt er den „kleinen Grenzverkehr“ zwischen deutschen und französischen Beamten aus benachbarten Grenzstellen formell an und fördert diesen Weg des Austauschs zwischen ihnen (Titel 2 Mondorf).

³ Die polizeiliche Kooperation in Europa (*Busch, Grenzenlose Polizei?, Westfälisches Dampfboot*, Münster, 1995; *Bigo, Polices en réseaux*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996) und insbesondere an einer europäischen Grenze (*Van Outrave, La collaboration policière en Europe*, Déviance et Société 1992, 16, 2, 203-208; *Brammertz, Rechtsprobleme der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Schengenstaaten*, Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie, 1997 sowie *Grenzüberschreitende Polizeiliche Zusammenarbeit*, edition iuscrim, Freiburg, 1999; *Alain, Les heurts et les bonheurs de la coopération policière internationale en Europe*, Déviance et Société, 2000, 24, 3, 237-251) und deren möglichen Konsequenzen für die staatlichen Strukturen (etwa Anderson (eds), *Police and Justice co-operation and the new European borders*, Kluwer Law International, the Hague, 2002; *Sheptycki, Faire la police dans la Manche: l'évolution de la coopération transfrontalière, Cultures et Conflits*, 1996, 21/22, 93-120) wurden schon teilweise untersucht. Bei dieser Untersuchung ging es hier darum, die Thesen von *Anderson* zur Transnationalisierung der Polizei anhand der ausführlichen Analyse von grenzüberschreitenden polizeilichen Interaktionen und deren Begleiterscheinungen zu prüfen.

Schon in den 1990er Jahren wurden in den Grenzregionen Kommunikationswege und -praktiken von benachbarten ausländischen Polizeidienststellen durch den alltäglichen Grenzverkehr und Abkommen unterschiedlicher Rechtskraft intensiviert. Diese hatten aber bislang keine verbindliche Dimension für die Arbeitspartner sowie keine institutionalisierte Form angenommen. Ohne die herkömmliche Kommunikationspraxis und die Arbeitsmethoden der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit völlig zu ersetzen, konnten das Schengener Abkommen und der Mondorfer Vertrag zum Teil schlicht hinzugefügt werden, mussten sich zum Teil jedoch auch gegenüber vorigen Methoden durchsetzen. Die Umsetzung dieser internationalen Verträge führte zu Veränderungen in der Praxis der polizeilichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, welche wiederum Einfluss auf die Gestaltung und das Verständnis von staatlichem Territorium und Verwaltungsgrenzen ausübt.

Daher sind diese Rechtsregeln auch der Ausgangspunkt für eine Veränderung in der Strafverfolgung, die nicht nur darin besteht, dass Beamte beiderseits einer Grenze ihre Kooperation auf ein gemeinsames Instrument stützen können. Diese Veränderung wirkt sich vielmehr auf die gesamten Strukturen und die Praxis der Sicherheitsbehörden aus.

Diesen Folgen widmet sich eine Untersuchung zur grenzüberschreitenden polizeilichen Kooperation entlang der deutsch-französischen Grenze, die im Rahmen eines *Laboratoire Européen Associé*⁴ von März 1999 bis September 2002 durchgeführt wurde. Es wurden für die Durchführung dieses Projekts zwei Fragestellungen entwickelt.

Erstens sollte untersucht werden, wie die deutschen und französischen Kontrollbehörden auf die Abschaffung der Grenzkontrollen und die Einführung neuer Kooperationsinstrumente reagieren. Zweitens ging man der Frage nach, zu welcher Art Sicherheitsverwaltung sich dann die deutsch-französische Grenzregion entwickeln würde.

Zur Analyse der deutsch-französischen polizeilichen Zusammenarbeit in der regionalen Grenzzone wurden zunächst die veränderten Rahmenbedingungen identifiziert. Auf dieser Basis wurden zwei Dimensionen der grenzüberschreitenden Polizeikooperation untersucht, die möglicherweise zu einer Änderung der Rolle des Staates führen. Darüber hinaus stellt sich die polizeiliche grenzüberschreitende Kooperation als ein durchaus passender Untersuchungsgegenstand heraus, um manche Umgestaltungen im Feld der Sicherheitspolitik und der Entstehung von territorialen Phänomenen in der europäischen Union aufzugreifen und zur Diskussion zu stellen.

⁴ Dieses *Laboratoire* ist 1998 zwischen der Max-Planck-Gesellschaft und dem Centre National de la Recherche Scientifique entstanden und führt deutsch-französische Forschungen zu Sicherheit und Sicherheitspolitik in Europa durch.

II. Analytische Instrumente der Untersuchung

Ansatzpunkte dieser Untersuchung waren weder lediglich die rechtlichen Rahmen und Regeln, die bei der Zusammenarbeit in Anspruch genommen werden, noch die politischen und polizeilichen Institutionen, die bei den Verhandlungen und der Gestaltung dieser Regeln mitwirken. Vielmehr wurde die Umsetzungsform dieser Regelungen auf der operativen Ebene analysiert, und von da an wurde die Auswirkung der Interaktion zwischen Recht und Praxis auf die gesamten Regelwerke und auf die staatliche Kontrollfunktion nachvollzogen. Um die Konsequenzen bestimmter rechtlicher Regeln für die polizeilichen Praxis zu analysieren, wurde von einem dezidiert juristischen Blickpunkt abgesehen, um mit einer soziologischen Perspektive an die Fragestellung herangehen zu können. Da die grenzüberschreitende polizeiliche Kooperation an sich ein mehrdimensionaler Gegenstand ist, musste er zuerst als solcher aufbereitet werden, damit er sich einer wissenschaftlichen Analyse öffnen kann.

In der Studie wurden nur die Gruppen berücksichtigt, die die folgenden Merkmale gemeinsam haben: Erstens handelt es sich um Sicherheitsbehörden, die das staatliche Gewaltmonopol verkörpern und ausüben. Als staatliche Ausführungskörper tragen sie also dazu bei, die Veränderungen des staatlichen Interventionsmodus zum Ausdruck zu bringen. Weiterhin bedienen sie sich Instrumenten des legalen Zwangs und der legalen Kontrolle (strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Mittel). Ferner müssen diese im Grenzraum tätig sein, dafür aber nicht unbedingt eine grenzbezogene Aktivität ausüben. Das heißt, dass nicht die Zentralbehörden in dieser Untersuchung in Betracht gezogen wurden, sondern vorrangig diejenigen, die an der Basis der staatlichen Verwaltungshierarchie angesiedelt sind, also vor allem regionale und lokale Dienststellen. Das dritte Merkmal bestand darin, dass jede Polizei- oder Zollstelle in einer beruflich geprägten Interaktion mit zumindest einem anderen Akteur aus dem anderen Staat stehen muss.

Die Studie beschäftigte sich also mit der Kooperation von acht verschiedenen Sicherheitsbehörden: dem Zoll, dem Bundesgrenzschutz, den Landespolizeien von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, dem französischen Zoll, der Police und der Gendarmerie nationales. Hinzu kamen die lokalen Justizbehörden der drei Bundesländer und von Frankreich⁵, deren Beziehungen untereinander und zu den Sicherheitsbehörden untersucht wurden. Die Datenerhebung wurde bei den genannten Behörden durchgeführt.

Für die Durchführung der Analyse wurden verschiedene theoretische sozialwissenschaftliche Instrumente angewendet. Die folgenden drei Hauptkonzepte wurden für die Erklärung der erarbeiteten Variablen benutzt, um die strategischen Vorgehensprofile der verschiedenen Akteure in der Grenzkooperation zu charakterisieren.

⁵ Vor allem die Staatsanwaltschaften des Bas-Rhin, Haut-Rhin und Moselle.

1. Konzepte

Zur Analyse des zwischenbehördlichen Kooperationsverlaufs wurden drei Konzepte aus der Organisationssoziologie verwendet. Diese von *Michel Crozier* erstmals entwickelten und benutzten Konzepte⁶ haben sich für diese Studie als besonders relevant und hilfreich herausgestellt.

Das erste Konzept basiert auf dem Begriff der Macht. Hiermit ist nicht die konkrete Macht, die durch (straf-)rechtliche Mittel von den Justiz- und Polizeibehörden gegenüber Drittpersonen ausgeübt wird, sondern sind die verschiedenen Dimensionen der Verhältnisse zwischen den Behörden gemeint. Macht im Sinne Croziers hängt einerseits von der Beherrschung rechtlicher Instrumente, andererseits von praktischen Parametern wie der Personalstärke und Personalqualifikation, von den Kompetenzen und Befugnissen der Behörden ab. Die Macht einer Sicherheitsbehörde innerhalb ihres Aktivitätsbereichs ist ihre Fähigkeit, sich in einem System aufrechtzuerhalten und eigene Ziele zu erreichen. Sie wird im Feld der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit an der Bedeutung des einzelnen Akteurs (Polizeistelle oder Behörde) für die anderen und für die Aufrechterhaltung und Entwicklung des Kooperationssystems gemessen.

Jede Behörde verfügt über ein höchstvariables Machtpotential, das nur in Wechselwirkung mit dem der anderen Teilnehmer eine Bedeutung im Grenzsystem erlangt. Im deutsch-französischen System wirken mindestens sechs verschiedene Polizei-Institutionen (BGS, Zoll, und die drei Landespolizeien Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland sowie die Police und Gendarmerie nationales und der Zoll in Frankreich) und 4 Justizbehörden (der drei Bundesländer und Frankreichs) zusammen und aufeinander ein. Dadurch ist die Fähigkeit jeder einzelnen Behörde, ihre Ziele und Interessen geltend zu machen, relativ beschränkt. Zwar wird jedem Akteur ein unterschiedlich großer Handlungsspielraum von den anderen zugemessen, und jeder Akteur übt einen unterschiedlich großen Einfluss auf deren Strategien aus, aber allein die Anzahl der unterschiedlichen Teilnehmer und deren teilweise konkurrierende Kompetenzen grenzen deren Spielraum stark ein.

Als zweites Konzept wurde deshalb die „Unsicherheitszone“ herangezogen. Anhand dieses Konzepts lässt sich der gegenseitige Einfluss der Akteure auf ihre jeweiligen Kooperationspolitiken und -tätigkeiten erklären. Solche Zonen bestehen in Bereichen oder Momenten der Durchführung einer Aktion, in denen ein Akteur über die Mitwirkungsmöglichkeiten oder -vorhaben eines anderen unsicher ist. Sie können beispielsweise aus mangelhaften Kenntnissen über den Kooperationspartner oder aus Konkurrenzsituationen entstehen. Die Anwendung dieses Konzepts auf die Untersuchung der grenzüberschreitenden Netzwerke ermöglicht die Interpretation von bestimmten Entwicklungen, die nicht unmittelbar von praktischen Bedürfnissen der polizeilichen Tätigkeit hervorgerufen wurden.

⁶ *Crozier, L'acteur et le système*, Paris, 1977.

Das dritte theoretische Konzept besteht in der „Strategie“ bzw. im „strategischen Handeln“. Aus den Handlungskapazitäten jedes Akteurs, die von Machtelementen und Unsicherheitszonen bestimmt werden, sollen dessen strategische Entscheidungen innerhalb des Kooperationssystems erklärt werden. Diese Strategien bewirken in einer ersten Phase die Entscheidung des einzelnen Akteurs über seine Teilnahme am System und in einer zweiten Phase die Formen und Auswirkungen dieser Teilnahme im System der grenzüberschreitenden Kooperation.

2. Variablen

Neben den in Anspruch genommenen sozialwissenschaftlichen theoretischen Leitlinien wurde eine Reihe von Variablen erarbeitet, die dazu dienen, den Handlungsweisen der verschiedenen Sicherheitsbehörden in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nachzugehen und sie zu charakterisieren. Mit diesen Variablen wird versucht, alle strukturellen und rechtlichen Dimensionen der Zusammenarbeit in der Analyse mit zu berücksichtigen. Sie dienen damit der Aufklärung aller Bedingungen der Zusammenarbeit, aber auch der individuellen Situationen der Akteure.

Die Variablen wurden in zwei Kategorien unterteilt. Die einen tragen dazu bei, die Strukturmerkmale des Aktionsraums zu definieren (Organisation, rechtliche und materielle Arbeitsinstrumente, Arbeitskapazitäten und Methoden, Einsatzbereiche, Kooperationsstrukturen). Mit den anderen (insbesondere Flexibilität und Anpassung der Instrumente an die Bedingungen der grenzüberschreitenden Arbeit, Art der behandelten Delikte, Ziele und erwartete Gewinne für die teilnehmenden Sicherheitskräfte) wurden die Faktoren, Hindernisse und wesentlichen Bestandteile der praktischen Zusammenarbeit innerhalb dieses Rahmens gekennzeichnet.

3. Strategieprofile

Aus der Analyse dieser Variablen wurden die verschiedenen Handlungsprofile der Akteure definiert. Diese Profile berücksichtigen die Handlungsphasen in einzelnen Kooperationssituationen und -konfigurationen (im Rahmen einer auf der Basis eines konkreten Kriminalitätsfalls verlaufenden Kooperationshandlung), aber auch umfangreichere Handlungen, die auf die Struktur des gesamten Umfelds oder auf einen Teil des Umfelds der Zusammenarbeit einwirken.

Die Interpretation dieser Profile hat zur Herausarbeitung von Handlungsmustern innerhalb der verschiedenen Sicherheitskräfte und von zwei unterschiedlichen Elementen geführt. Es wurde zum einen die Bedeutung dieser Muster im Feld der Polizeipraxis untersucht. Vorrangiges Ziel war es herauszufinden, ob der festgestellte Umbau der unterschiedlichen Kooperationsstrukturen Einfluss auf die Arbeits- und Handlungskapazitäten der einzelnen Polizeistellen hat, bzw. ob er zu

einer neuen Ordnung der Arbeitsverteilung unter den Sicherheitskräften an der Grenze führt. Zum anderen wurden die Auswirkungen dieser Praxis sowohl auf die staatlichen Strukturen als auch auf die traditionelle Rolle des Staates erörtert. Diese analytische Perspektive erfordert ein dynamisches Verständnis der Staatsverwaltung, das über seine traditionelle Rolle als einheitliches Mittel der staatlichen Gewalt hinausgeht und ihr eine eigenständige Mitgestaltung der öffentlichen Sicherheitspolitiken zumutet. Beamte, Stellen und Behörden tragen dementsprechend alle dazu bei, die Durchführung und Umsetzung der Sicherheitspolitik konkret zu gestalten.

4. Datenerhebung

Die Datenerhebung erfolgte mittels der Instrumente der qualitativen Sozialforschung, nämlich Interviews (teilweise ungenkt und teilweise fokussiert), teilnehmenden Feldbeobachtungen (von einer Dauer von 4 bis zu 21 Beobachtungstagen) und amtlichen veröffentlichten und unveröffentlichten Dokumenten, die im Rahmen der Kontakte und Gespräche im Forschungsfeld gesammelt wurden. Es wurden Interviews bei allen Sicherheitsbehörden und bei allen Kooperationsstellen entlang der deutsch-französischen Grenze geführt. Justizbehörden – Staatsanwaltschaften – beiderseits des Rheins wurden ebenfalls untersucht und befragt. In den Fällen, in denen diese Möglichkeit bestand, wurden auch Beamte aus den Abteilungen für europäische Zusammenarbeit bei den Zentralbehörden interviewt (Gendarmerie und französischer Zoll).

Bei den Interviews wurden strategisch-politische Ansätze benutzt und systematisch auf zwei Hauptaspekte der Kooperation eingegangen.

Zuerst wurden die Funktion und die Bedeutung der jeweiligen Behörden bzw. Behördenteile innerhalb des Grenzsystems und die Entwicklungen dieser Funktion und Bedeutung innerhalb des Untersuchungszeitraums aufgedeckt. Gegebenenfalls wurde auch die Zeit kurz vor Beginn der Studie, d.h. kurz vor dem Inkrafttreten von Schengen (1995) berücksichtigt.

Weiterhin wurde die Rolle der Behörden und Beamten bei der Gestaltung des Kooperationsnetzwerks und die Entstehung und Nutzung von lokalen grenzspezifischen bzw. kooperationsspezifischen rechtlichen und menschlichen Ressourcen näher untersucht.

III. Neue Rahmenbedingungen für die Polizeipraxis

Die Verträge von Schengen (1995⁷) und Mondorf-les-bains (1997⁸) sowie von Europol (1999⁹) haben den Strafverfolgungsbehörden innerhalb Europas neue

Instrumente an die Hand gegeben. Darunter fallen zum Beispiel der direkte Informationsaustausch zwischen benachbarten Behörden über die Grenze und die grenzüberschreitende Observation und Nacheile als die wichtigsten und beinahe symbolischsten Kernpunkte dieser Verträge. Aber erst in der Umsetzung konnten diese Instrumente ihre Relevanz für den tatsächlichen polizeilichen Arbeitsalltag zeigen und entfalten.

Um die Durchführung dieser Regelungen in der Praxis nachvollziehen zu können, muss insbesondere die Tatsache berücksichtigt werden, dass es in der deutsch-französischen Grenzregion mindestens sechs¹⁰ verschiedene Polizeiinstitutionen und vier Justizbehörden (der drei betroffenen Bundesländer und Frankreich) gibt, die bei der Kooperation mittels der Schengener Regelungen mitwirken.¹¹ Die hohe Anzahl der Beteiligten führt zu unterschiedlichen Interpretationen und zu sehr verschiedenen Umsetzungen der neuen Schengen-Regelungen.

Aus diesem Grund zeigt sich die Relevanz der neuen Rechtsinstrumente erst bei der Analyse ihrer Praxistauglichkeit und in den Veränderungen, welche die Umsetzung der Verträge in den Arbeitswegen und in den polizeilichen Strukturen an der Grenze nach sich gezogen hat. Denn nicht alle neuen rechtlichen Mittel werden mit der gleichen Intensität oder mit dem gleichen Erfolg benutzt. Weiterhin haben nicht alle Mittel dieselben Auswirkungen auf die polizeiliche Kooperation, sei es, dass sie nur herkömmliche informelle Methoden fortgesetzt und institutionalisiert haben (wie den direkten polizeilichen Informationsaustausch¹²), sei es, dass sie sich in der Praxis nicht oder nur mühsam bewährt haben (grenzüberschreitende Nacheile¹³). Die Durchsetzungskapazität eines Rechtsmittels wird auch anhand seiner praktischen Anwendung analysiert und bemessen.

7 Inkrafttreten des Schengener Durchführungsübereinkommens am 26.3.1995.

8 Vertragsunterzeichnung am 9.10.1997. Es ist offiziell am 1.4.2000 in Kraft getreten.

9 Inkrafttreten der Europol-Konvention am 1.7.1999. Europol ersetzte dann die ursprüngliche „Drogen-Einheit“.

10 Siehe oben, II.1.

11 Diese bilaterale Konfiguration ist immer noch die einfachste, denn an Grenzen zwischen drei Ländern (ob es um Innen- oder Außengrenzen geht, spielt zum Beispiel im Falle von Kooperationsfällen an der deutsch-französisch-schweizerischen Grenzregion keine große Rolle) ist die Anzahl der beteiligten Behörden dementsprechend erhöht.

12 Art. 39.3 SDÜ und Art. 11 Mondorf-les-bains, mit Ausschluss von schriftlichen Informationen (Art. 39.2 SDÜ).

13 Art. 41 SDÜ.

1. Transformation der Rahmenbedingungen

Das Wesentliche an den Verträgen, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit organisieren, besteht darin, dass sie nicht nur einzelne Teile der Grenzarbeit betreffen, sondern ein allgemeines Grenzregime¹⁴ für die gesamten Kontrollbehörden schaffen. Dies geschieht übrigens ungeachtet dessen, ob die betroffenen Behörden traditionell und hauptsächlich (wie der BGS) oder nur ausnahmsweise (wie die Landespolizei) eine grenzspezifische Tätigkeit ausüben. Dieser Effekt der Verallgemeinerung der Zusammenarbeit als Arbeitsmethode wird deutlich an den rechtlichen und strukturellen Änderungen.

a) Rechtliche Änderungen

Wegen der großen Anzahl unterschiedlicher und teilweise konkurrierender Polizeibehörden wurden die bis 1995-1996 abgeschlossenen Verträge bzw. Strukturen zum Auf- und Ausbau der Zusammenarbeit immer separat zwischen zwei homologen Partnern verhandelt (zwischen der Gendarmerie und der Landespolizei¹⁵, zwischen den Zollorganisationen¹⁶, zwischen der Police aux frontières (Police nationale) und dem BGS¹⁷, oder zwischen der Police Judiciaire (Police nationale)

¹⁴ Dazu siehe *Brammertz*, Grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit am Beispiel der Euregio Maas-Rhein, edition iuscrim, Freiburg, 1999.

¹⁵ Regionale Verbindungsoffiziere, die im Rahmen der interregionalen deutsch-französischen Vereinbarung vom 12.10.1992 erst befristet vorgesehen waren, und in dem Lahrer Protokoll vom 16.9.1997 zu einen permanenten Netzwerk wurden. Die Verbindungsoffiziere wurden zwischen der Gendarmerie im Elsass und der Landespolizeidirektion Freiburg ausgetauscht und dienten dem Informationsverkehr im Bereich der Kriminalitätsbekämpfung und der öffentlichen Ordnung. Nach Inkrafttreten des Abkommen von Mondorf-les-bains vom 9.10.1997 wurden ihre Stellen aufgelöst.

¹⁶ Die Zollorganisationen verfolgen stets einen ganz separaten Weg für die Gestaltung ihrer internationalen Kooperation. Das Inkrafttreten des SDÜ und des Mondorfer Abkommens tendieren zwar dazu, die Zollorganisationen zum ersten Mal mit in ein gemeinsames Sicherheitskonzept und – System einzubeziehen. Nach wie vor bleiben sie aber in der Logik von zollspezifischen separaten Vertragsabschlüsse („Convention entre la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas pour l'assistance mutuelle entre les administrations douanières respectives et du protocole additionnel“ unterzeichnet in Rom am 7. September 1967, sowie die „Protokollvereinbarung zwischen dem Leiter der Abteilung Zölle und Verbrauchersteuern im Bundesministerium der Finanzen der Bundesrepublik Deutschland und dem Generaldirektor Zölle und Indirekte Steuern der Französischen Republik über die Durchführung der Prioritätenliste der Minister vom 22. Januar 2003 zur Festlegung geeigneter Maßnahmen für die Intensivierung der deutsch-französischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Zolls“). Letzteres dient vor allem der Vorbereitung beider Zollverwaltungen auf das Inkrafttreten der EU-Konvention vom 18.12.1997 über die Zusammenarbeit zwischen den Zollverwaltungen.

¹⁷ „Vereinbarung zwischen dem Bundesminister des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Minister des Innern der Französischen Republik über polizeiliche Zusammenarbeit in den Grenzgebieten durch den Ausbau von ständigen deutsch-französischen Kommissariaten“ vom 7. Dezember 1995. Sie richtet aus BGS-Beamten und grenzpolizeilichen französischen Beamten bestehende Kommissariate an vier deutsch-französischen Grenzstellen ein bzw. erweitert diese. Neben der Überstellung von Ausländern besteht ihre Aufgabe darin, „mit Blick auf die Grenzgebiete Informationen zu sammeln und weiter zu steuern sowie bei der Koordinierung polizeilicher und grenzpolizeilicher

und der Landespolizei (LKA)¹⁸). Deshalb basierten die deutsch-französischen Grenzbeziehungen bis zum Inkrafttreten des SDÜ auf zahlreichen unterschiedlichen und organisationsspezifischen Verträgen. Schengen dagegen führt Arbeitsregelungen ein, die gleichzeitig alle Sicherheitsbehörden betreffen. Die Arbeitsinstrumente, wie das Schengener Informationssystem (SIS)¹⁹ oder die Möglichkeiten der grenzüberschreitenden Observation und Nacheile²⁰, dürfen von allen Sicherheitsbehörden in Anspruch genommen werden.

Bemerkenswert ist allerdings, dass die wesentlichen Modifikationen der Kooperationsmethoden nicht von der Einführung der Observation und der Nacheile getragen wurden. Obwohl diese beiden Einsatzformen ein auffälliges Novum in der Praxis darstellen, haben sie sich sehr unterschiedlich auf die weiteren Strukturen der Kooperation ausgewirkt. Nacheile wird zwar gelegentlich durchgeführt, aber die Zahl solcher Einsätze wurde in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten des SDÜ aufgrund der Umsetzungsschwierigkeiten drastisch und beinahe auf Null reduziert. Die grenzüberschreitende Observation hat sich dagegen als praktisches Polizei-Instrument viel besser bewährt. Grund dafür ist einerseits der Ausschluss von Angriffmaßnahmen und andererseits der meist längere Zeitraum, der zwischen der Vorbereitung und der Durchführung der Maßnahme liegt. Dies erlaubt eine bessere Planung und Überprüfung der der Maßnahme zugrunde liegenden Rechtslage. Weiterhin hat sich die grenzüberschreitende Observation in bestimmten Deliktsbereichen wie zum Beispiel in der Bekämpfung des Betäubungsmittelhandels als besonders effektiv erwiesen. Diese operativen Einsatzmöglichkeiten haben zwar auf das Einsatzterritorium der Polizeibehörden einen Ausdehnungseffekt gehabt. Doch waren die Einführung des Schengener Informationssystems (SIS) und der spätere deutsch-französische Vertrag von Mondorf-les-bains viel bedeutender und weitreichender, da sie als Kooperationsinstrumente den Informa-

Einsatzmaßnahmen in diesem Bereich mitzuwirken. Den Kommissariaten obliegt nicht die selbstständige Durchführung operativer polizeilicher Einsätze“ (Art. 3).

¹⁸ Die interregionale Vereinbarung vom 12.10.1992 sieht die Einrichtung von Koordinierungsstellen bei den drei einzelnen Landespolizeien Saarland, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg einerseits, und bei dem Service Régional de Police Judiciaire (Police Nationale) andererseits vor, wobei jede Branche der Police Nationale (Police Judiciaire, Police aux Frontières und Sécurité Publique) und die Gendarmerie einen vertretenden Beamten bei der französischen Stelle einsetzen durfte. Nur die Gendarmerie hatte einen Beamten eingestellt, der auch nach dem Inkrafttreten des Mondorfer Abkommen zurückgezogen wurde. Diese Koordinierungsstellen (bei den jeweiligen Landeskriminalämtern in Mainz, Stuttgart und Saarbrücken und bei dem SRPJ in Straßburg angesiedelt) dienen der Vermittlung von internationalen Rechtshilfearrägen und polizeilichen Ersuchen zwischen diesen Polizeibehörden bzw. den entsprechenden Staatsanwaltschaften sowie dem Informationsaustausch im Bereich der organisierten und der schweren Kriminalität. Diese Koordinierungsstellen bestehen noch nach dem Inkrafttreten des Mondorfer Abkommen (mit Ausnahme der Stuttgarter Koordinierungsstelle).

¹⁹ Art. 92.1 SDÜ. Die Informationen, die in das SIS einfließen, kommen von polizeilichen und Zollorganisationen, und werden auch von denselben benutzt und verarbeitet.

²⁰ Jeweils Art. 40 und 41 SDÜ.

tionsverkehr gefördert haben. Im Gegensatz zu den beiden oben genannten Einsatzmöglichkeiten, die „nur“ auf die geographische Dimension der Polizeiarbeit wirken, sind die zwei letztgenannten auf die Erleichterung des polizeilichen und justiziellen Informationsaustausches, d.h. auf die Ausdehnung der Informationsressourcen konzentriert, die den eigentlichen Schwerpunkt und die Essenz der Zusammenarbeit darstellen.

In diesem Zusammenhang sollte die ab 2004 geplante Einsatzmöglichkeit von gemeinsamen Ermittlungsteams aus zwei oder mehr Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht unerwähnt bleiben. Sie stellt eine Initiative dar, die die geographische und die informationelle Dimension der Zusammenarbeit berücksichtigt und fördert.²¹ Die Mitgliedstaaten sollen aus Beamten verschiedener Sicherheitsorganisationen und Staaten Ermittlungsgruppen bilden, die vor allem für die Bekämpfung von Drogenkriminalität und Menschenhandel sowie Terrorismus eingesetzt würden.

b) Strukturelle Änderungen

Die Vereinheitlichung von Kooperationsregeln einerseits, die Möglichkeit ihrer Inanspruchnahme durch alle Sicherheitsbehörden andererseits, die Komplexität der Verhältnisse sowohl der Kooperationsinstrumente mit den jeweiligen Rechtssystemen wie auch der vielfältigen Kooperationspartner miteinander haben Koordinations- und Informationsinstrumente erforderlich gemacht.

Das Schengener Informationssystem mit Sitz in Straßburg und das deutsch-französische Zentrum für Polizei- und Zollzusammenarbeit²² in Kehl stehen als Musterbeispiele dieses Erfordernisses – das Gemeinsame Zentrum (GZ) sogar im doppelten Sinne. Es schafft auf regionaler Ebene die technischen Hilfsmittel der Zusammenarbeit dadurch, dass in ein und derselben Struktur Beamte aus allen Sicherheitskräften zweier Staaten den Auftrag haben, Informationsanfragen und polizeiliche Rechtshilfeersuchen entweder gleich zu beantworten oder an die zuständigen Adressaten weiterzuleiten. Diese einmalige Behörde spiegelt in diesem Sinne den genauen Bedarf an Koordination für die erstrebte Entwicklung der Zusammenarbeit wider. Weiterhin gilt dieses Zentrum als Muster für die regionale grenzüberschreitende Kooperation, denn weitere sich auf dieses Modell stützende Kooperationszentren befinden sich in anderen Grenzregionen der Europäischen Union schon in der Aufbauphase.²³ Die Institutionalisierung dieses Zentrums

²¹ ABl. EG Nr. C 295 v. 20.10.2001, S. 9.

²² Festgesetzt im Vertrag vom Mondorf-les-bains.

²³ Weitere bilaterale Verträge nach dem „Mondorfer Muster“ werden derzeit bzw. wurden vor kurzem zwischen Frankreich und dessen Nachbarländern (auch mit nicht EU-Ländern wie der Schweiz) sowie zwischen Deutschland und dessen Nachbarländern ratifiziert und umgesetzt (bspw. „Loi Nr. 2003-555 v. 26.6.2003 über die Genehmigung zur Ratifizierung des Vertrags zwischen Frankreich und Spanien

einerseits und die legale Anerkennung und Regelung der im Vertrag von Mondorf-les-bains enthaltenen „direkten Zusammenarbeit“ zwischen benachbarten Grenzdienststellen andererseits haben die grenzüberschreitenden Kooperationsnetzwerke weitreichend umgestaltet und geprägt. Das Zentrum sollte die ehemals zwischen den verschiedenen Grenzpartnern errichteten Koordinierungs- und Kooperationsstellen komplett ersetzen, was zu einer gewissen Zurückhaltung seitens der betroffenen Behörden geführt hat. Obwohl dies nur teilweise umgesetzt wurde, ist dadurch eine Tendenz zu einer regionalen Zentralisierung des Grenzverkehrs zwischen den lokalen und regionalen Dienststellen entstanden. Übrigens besteht eine durchaus wichtige Funktion des Gemeinsamen Zentrums darin, dass es auch als Filter für den Anfragen- und Antwortenaustausch zwischen den beteiligten Behörden fungiert. Sowohl im Rahmen von Ersuchen zur Genehmigung der Durchführung operativer Maßnahmen als auch im Falle von Informationsanträgen wird die Nachprüfung der rechtlichen Zulassungsmöglichkeit benötigt. Über die Legalität der Anträge hinaus wird auch innerhalb des Gemeinsamen Zentrums darauf geachtet, dass die Aktivität auch den Arbeitsprioritäten des jeweiligen Landes entspricht. Dementsprechend und je nach Arbeitszielen der jeweiligen Behörden werden die unterschiedlichen Anträge beantwortet bzw. werden die Anträge mit dem entsprechenden Prioritätsniveau bearbeitet. Das Gemeinsame Zentrum dient zwar der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, es dient aber auch den Kriminalstrategien jedes Staates bzw. jeder daran beteiligten Sicherheitsbehörde.

2. Anpassung der Behörden und Nutzung der Kooperationsinstrumente

Die Einführung dieses Instruments hat bei den verschiedenen Behörden die unterschiedlichsten Reaktionen und Beteiligungswisen ausgelöst. Obwohl sie auf dieselben Einflussfaktoren reagiert haben, haben sie sehr verschiedene Verhaltensweisen entwickelt. Der Grund für diesen Unterschied liegt in den variablen Bedingungen, die für die jeweiligen Sicherheitsbehörden vorherrschen. Daher haben diese Faktoren je nach Behörde zu einer anderen Reaktion auf die Einführung dieses Instruments geführt. Paradox ist beispielsweise das Verhalten der französischen und deutschen Zollbehörden dem Gemeinsamen Zentrum gegenüber. Da diese beiden Institutionen traditionell und bis 1993 überwiegend an den staatlichen Grenzen eingesetzt wurden, ist es in der Tat bemerkenswert, dass sie zuerst

über die grenzüberschreitende polizeiliche und Zollzusammenarbeit“ sowie „Gesetz zu den Verträgen v. 27.4.1999 und 8.7.1999 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, Auslieferung, Rechtshilfe sowie zu dem Abkommen v. 8.7.1999 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über Durchgangsrechte v. 25.9.2001“). Die deutsch-schweizerischen Verträge sehen aber Einsatzformen wie z.B. verdeckte Ermittlungen von ausländischen Beamten im Grenzraum und kontrollierte Lieferungen (Art. 17-19 des deutsch-schweizerischen Polizeivertrages) vor, die in dem französischen Vertragsmuster nicht enthalten sind.

nur sehr zurückhaltend und später nur mit geringfügigen Ressourcen am Gemeinsamen Zentrum teilgenommen haben. Weiterhin sind die differenzierten Handlungsstrategien der Landespolizei Baden-Württemberg, der Landespolizeien Saarland und Rheinland-Pfalz sowie der Kriminalpolizei Frankreich zu beachten. Diese vier Polizeiorganisationen hatten in den 1990er Jahren ein gemeinsames Netzwerk von Koordinierungsstellen mit Sitz in den jeweiligen Landeskriminalämtern und bei der Kriminalpolizei in Straßburg aufgebaut. Laut dem Vertrag von Mondorf sollten diese Stellen durch das Gemeinsame Zentrum komplett übernommen bzw. ersetzt werden. Doch nur die Polizei Baden-Württemberg hat ihre eigene Koordinierungsstelle völlig in das Gemeinsame Zentrum verlegt. Rheinland-Pfalz und die Kriminalpolizei der Police nationale haben sie nur teilweise nach Kehl verlegt, und das Saarland hat seine eigene behalten. Diese regellos erscheinenden Reaktionen auf das Gemeinsame Zentrum entsprechen aber deutlich bestimmten Handlungsmodellen, die anhand von verschiedenen und fortbestehenden Faktoren in zwei Schritten erarbeitet und skizziert werden können.

a) Handlungsmodell

- Erster Teil: Je größer die Anzahl von Kompetenzen ist, über die eine Polizeibehörde verfügt, und je relevanter für ihre Aktion und ihre Organisation der lokale Raum ist, desto mehr Ressourcen wird sie in den verschiedenen Einrichtungen und Mitteln der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einsetzen.

Dadurch kann beispielsweise die mangelnde Beteiligung der Zollbehörden am Gemeinsamen Zentrum erklärt werden. Der Zoll ist eine sehr spezialisierte Finanzbehörde, die nur einen geringen Anteil an der Bekämpfung der Kriminalität an der Schengener Innengrenze hat. Weiterhin ist der regionale Grenzraum für den Zoll nicht so relevant wie für andere Sicherheitsbehörden, denn der Zoll arbeitet eher transnational als „nur“ grenzüberschreitend, d.h. in weiter ausgedehnten Netzwerken. Er verfügt über eigene und überregionale Kooperationswege. Aufgrund des Zuschnitts der Grenzregion im Vertrag von Mondorf-les-bains²⁴ erschien das Gemeinsame Zentrum dem Zoll daher nur am Rande von Bedeutung.

- Zweiter Teil: Wenn eine Sicherheitsbehörde sich in einer Konkurrenzsituation mit einer oder mehreren anderen Behörden befindet, wird sie an allen Kooperationsstellen teilnehmen – dies bedeutet für sie einen großen Resourcenaufwand und gewisse Energieverluste. Gleichzeitig wird sie versuchen,

²⁴ Die Regierungsbezirke Freiburg und Karlsruhe, die Polizeipräsidien Westpfalz und Rheinpfalz sowie das ganze Saarland auf der deutschen Seite, und die Départements Haut-Rhin, Bas-Rhin und Moselle auf der französischen Seite.

eine eigene Spezialisierung im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu entwickeln - dies sollte zu einer internen Ressourcen- und Kapazitätsentwicklung führen.

Das System der regionalen Zentralisierung des Kooperationsverkehrs, das durch das Gemeinsame Zentrum zunehmend durchgesetzt wird, zwingt vor allem alle Sicherheitsbehörden daran teilzunehmen, obwohl manche von ihren Aufgaben und territorialen Kompetenzen her vielleicht kein großes Aufkommen von an sie gerichteten Anträgen und Ersuchen in diesem Zentrum zu erwarten haben. Sie sind aber doch zur Präsenz gezwungen, denn ihre Abwesenheit könnte zu zweierlei Arten von Schäden führen. Anträge, die sie bearbeiten könnten bzw. sollten, würden dann möglicherweise von anderen Sicherheitsbehörden bearbeitet. Zweitens besteht die Gefahr, dass sich Entwicklungen im Feld der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ausgehend vom Gemeinsamen Zentrum bilden, über welche die nicht vertretene Behörde nicht informiert bzw. bei welchen sie nicht einbezogen werden könnte. Aus diesem Grund bleibt den regionalen Sicherheitsbehörden nur noch die Möglichkeit einer personellen und finanziellen Teilnahme am System, obwohl diese dort vielleicht nicht optimal eingesetzt werden. Dies gilt beispielsweise für den Zoll, für die Sécurité Publique der Police Nationale, teilweise auch für die Gendarmerie, die den direkten Kontakt mit den Partnern tendenziell bevorzugt.

Auf der anderen Seite entwickelt die Gendarmerie ein paralleles grenzüberschreitendes Netzwerk von Kooperationen in Spezialisierungsbereichen wie zum Beispiel in der Sprachschulung (zwei bilaterale Sprachschulen) und in technischen Kompetenzen (Spürhunde, Autobahnpolizei). Dieser durch Sonderabkommen zwischen der Gendarmerie und der Polizei Baden-Württemberg bzw. Rheinland-Pfalz ermöglichte Austausch soll insbesondere dazu dienen, eine bessere Stellung gegenüber der Police Nationale auf den regionalen Kooperationsmarkt einzunehmen sowie die Leistungen der Gendarmerie gegenüber denjenigen der Police Nationale hervorzuheben und zu erhöhen. Diese Netzwerke weichen auch von der regionalen Zentralisierung des Gemeinsamen Zentrums ab, und es erlaubt den Sicherheitsbehörden, wenn auch nur am Rande, als Einzelgänger ihre eigenen Arbeitswege auszudehnen.

Mit diesem Modell können die unterschiedlichen Strategien ans Licht gebracht werden, die von den Sicherheitsbehörden bei der Gründung des Gemeinsamen Zentrums entwickelt und durchgeführt wurden bzw. werden.

b) Die Kooperationsstellen zwischen Neu-, Ab-, Aus- und Umbau

Laut § 24 Mondorf-les-Bains sollen nach der Einrichtung des Gemeinsamen Zentrums alle bisherigen deutsch-französischen Kooperationsabkommen im Bereich Polizei und Sicherheit in der Grenzregion außer Kraft treten und die darauf

beruhenden Kooperationsstellen – ganz unabhängig davon, ob sie mit operativen oder Unterstützungsaufgaben betraut waren – durch die neue Institution ersetzt werden. Die Übernahme erfolgte nur teilweise. Einige Dienststellen, wie die Stuttgarter Koordinationsstelle im Landeskriminalamt von Baden-Württemberg, sind tatsächlich weggefallen. Die meisten grenzüberschreitenden Koordinations- oder Kooperationsstellen arbeiten aber weiter, beispielsweise die Koordinationsstelle bei der Kriminalpolizei in Straßburg. Einige sind sogar aufgebaut und weiterentwickelt worden, wie z.B. die in Lahr angesiedelte Sprachschule der Landespolizei Baden-Württembergs und der Gendarmerie. Die sehr intensive Organisation der Kooperation im Rahmen des Mondorf Vertrags und der parallel dazu laufenden Arbeitsbeziehungen, mag als eher chaotisch erscheinen. Jede Entscheidung zur Beibehaltung oder Einrichtung von Kooperationsdienstellen wie auch zur Teilnahme am Gemeinsamen Zentrum ist das Ergebnis der unterschiedlichen Handlungsstrategien der Behörden. Diese Handlungsstrategien können auf das oben genannte Modell zurückgeführt werden.

c) Kooperation als allgemeines und spezialisiertes Aktionsinstrument

Das SDÜ sowie der Vertrag von Mondorf-les-bains haben die Behörden nicht nur vor eine wichtige Entscheidung hinsichtlich der Form und des Umfangs ihrer Teilnahme am sich aufbauenden bilateralen Sicherheitssystem gestellt, sondern bei der Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Strafverfolgungsbehörden findet eine weitere, etwas paradox scheinende Entwicklung statt.

Die Arbeitswege, die durch diese beiden internationalen Verträgen eingeführt wurden, können von allen Behörden benutzt werden, und dies ungeachtet ihrer traditionellen Zuständigkeiten im internationalen Bereich.

Gleichzeitig erfordert eine erfolgreiche Anwendung dieser Arbeitswege die Beherrschung aller verfügbaren Rechts- und Technikressourcen in polizeilicher und justizialer Hinsicht. Daher wird hoch spezialisiertes Personal in diesem Bereich von allen Sicherheitsbehörden benötigt. Die internationale Kooperation ist nicht mehr den Sonderabteilungen der Zentralbehörden vorbehalten. Praktisch können aber nur diejenigen Behörden Geschäfte im Rahmen einer internationalen Zusammenarbeit reibungslos abwickeln, die tatsächlich über das Fachpersonal verfügen.

Da die regionalen grenzüberschreitenden Netzwerke sich erst am Anfang dieser Entwicklung befinden, ist die strategische Orientierung der einzelnen Behörden noch teilweise ungewiss. Sie stehen vor der Wahl, ihre grenzüberschreitenden Geschäfte und Kooperationsanlässe an besonders fachkundige Behörden zu übertragen oder selber in Personalausbildung und -stellen zu investieren. Beispielsweise verfügt die Sécurité Publique bzw. die Schutzpolizei über weniger Erfahrung als der Service Régional de Police Judiciaire (SRPJ) und die deutsche Kriminalpolizei. Dabei könnte sie die Fachkenntnisse der französischen bzw. deutschen Kriminal-

polizei in Anspruch nehmen. Eine generelle Beteiligung von Fachbehörden und allgemeinzuständigen Behörden zeichnet sich aber ab, sodass die Abgrenzung zwischen Sicherheitsbehörden, die speziell auf der lokal angesiedelten mittelschweren Deliktsebene einerseits und Sicherheitsbehörden, die speziell auf der Ebene der international organisierten bzw. grenzüberschreitenden Kriminalität andererseits tätig sind, in der Schwebe ist.

Hinsichtlich dieser Bewegungen bietet die Entwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit an der deutsch-französischen Grenze ein besonders anschauliches Beispiel für die Anpassungsfähigkeit der Staatsverwaltung an neue Rechts- und Strukturlagen. Doch dadurch werden nicht allein die Sicherheitsbehörden zu einer Umgestaltung angeregt. Vielmehr erfahren weitere staatliche Subsysteme aufgrund der Transformation der Grenzregime wesentliche Veränderungen.

IV. Veränderung hinsichtlich der Intervention und der Rolle des Staates

Die Umsetzung neuer Kooperationsinstrumente und -methoden an der Grenze hat nicht nur die praktische Arbeitsgestaltung und die funktionelle Stellung der verschiedenen Sicherheitsbehörden berührt. In vielerlei Hinsicht betreffen diese konkreten Änderungen auch die Struktur und den Wirkungsraum des Staates.

1. Ein Wirkungsraum mit gruppen- und zonenspezifischer Funktionslogik

Die Arbeitsregelungen, die offiziell seit 1995 (SDÜ) bzw. 2001 (Vertrag von Mondorf-les-bains) gelten, haben dazu beigetragen, aus der deutsch-französischen Grenzregion ein Sondergebiet der jeweiligen Staatsverwaltung zu machen. Die Grenzregion erwirbt allmählich eine Eigenidentität und eine eigene Funktionslogik, die nicht mehr mit denjenigen der anderen Verwaltungseinheiten des Staates gleichgestellt sind. Diese Entwicklung wird von zwei Elementen der Transformation in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit getragen.

a) Von anlassbezogener zu systematischer Organisation der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit lässt sich an der Grenze nicht länger von Personen bei bestimmten Anlässen oder von einzelnen zwischenbehördlichen Abkommen regeln. Zwar werden gelegentlich immer noch bestimmte bilaterale grenzüberschreitende Abkommen verabschiedet. Dies geschieht aber nur am Rande der Ausdehnung von gemeinsamen Instrumenten und der Koordination zwischen allen regionalen

Sicherheitskräften. Es wird versucht, die verschiedenen Behörden in ein gemeinsames Arbeitssystem einzuspannen, das verbindliche Arbeitswege sowie gemeinsame Lösungen und eigene Entscheidungsräume für jede Behörde bestimmt.

Gerade weil sie sich in einem zunehmend gemeinsam organisierten Arbeitsraum bewegen, versuchen die verschiedenen Behörden ihr eigenes Interesse durch besondere Entwicklungsstrategien geltend zu machen. Nur in dieser Weise können sie dann von dem starken Zwang zu Kompromissen abweichen, der im Rahmen einer allgemeinen Koordinierung auf die einzelnen Arbeitsinteressen und Arbeitskulturen ausgeübt wird.

Diese Systematisierung führt zu einer Verbindung der Sicherheitsbehörden innerhalb jedes Staates und aus beiden Staaten miteinander, deren Beziehungen bis vor kurzem von gelegentlichen Treffen bis hin zum sorgfältigen Vermeiden jeglichen Kontaktes reichten. Es entsteht daher ein zwischenstaatlich ausgerichtetes neues Kontrollsysteem.

b) Die Verschiebung der territorialen Anwendbarkeit

Die Neuregelungen betreffen auch die Frage nach der territorialen Kompetenz der regionalen Sicherheitskräfte und nach dem Anwendungsbereich der grenzüberschreitenden Arbeitsregelungen, insbesondere für die Ausübung polizeilicher Tätigkeit. Dies trifft unter anderem für die grenzüberschreitende Observation und Nacheile zu, bei welcher der Staatsgrenzenübertritt das wesentliche Kriterium für die Kompetenzbestimmung der Beamten ist. Diese hochsymbolischen Einsatzmöglichkeiten des SDÜ sind aber längst nicht diejenigen, die den größten Einfluss auf die Gestaltung des Territoriums ausgeübt haben.

Hinzu kommt, dass der Mondorfer Vertrag einen Raum bestimmt, in dem über den Inhalt des SDÜ hinausgehende eigene Regelungen der Zusammenarbeit angewendet werden dürfen. Dieser Raum entspricht nur teilweise den bestehenden Verwaltungseinheiten. Dieser Geltungsbereich bildet seine eigene Relevanz und Logik, für welche die bisherigen staatlichen Verwaltungseinheiten nur noch eine begrenzte Rolle spielen.

Abgesehen von diesem Aufschichten der Mondorfer-Ebene auf den herkömmlichen Verwaltungsebenen (Region, Départements, Regierungsbezirke oder Polizeipräsidiumsdistrikte), entsteht für dieses Mondorfer Territorium eine neue Gültigkeitsfrage.

Grundsätzlich müssen laut § 4 (2) Mondorf-les-bains die Informationen, die über das Gemeinsame Zentrum zwischen französischen und deutschen Polizeibehörden laufen, sich auf Fälle mit grenzbezogenem Rahmen beziehen. Diese sehr vage Bestimmung lässt aber die Tür für eine möglichst flexible Interpretation und Umsetzung weit offen. Eine restriktive Auslegung des Textes könnte dazu führen, dass

sich Ursprungs- und Zielbehörde der Rechtshilfeersuchen und der Informationsanträge, die den Mondorfer Weg und insbesondere dessen § 14 (2)²⁵ anwenden, innerhalb des Grenzgebiets befinden müssen. So lautet auch die offizielle Arbeits- und Kompetenzbestimmung des Gemeinsamen Zentrums. Der vage Ausdruck des „Grenzrahmens“ führt aber regelmäßig dazu, dass sich die ersuchende oder die er-suchte Dienststelle und manchmal beide praktisch außerhalb des vorgesehenen gültigen Territoriums befinden.

Nicht nur, dass damit die Grenzlinie nicht mehr alleine das gültige Arbeitsteritorium bestimmt, darüber hinaus ist auch eine mehr oder weniger präzis definierte Grenzregion um die Grenze maßgebend für die Anwendung von Sonderarbeitsregelungen. Verschiedene strafrechtliche Kontrollterritorien werden daher gewissermaßen übereinander gelegt.

Die Entstehung eines Sonderarbeitsraumes der Sicherheitskräfte beider Staaten trägt zu einer starken Verbindung zweier staatlicher Interventionsmethoden bei. Dadurch wird nicht nur die staatliche Sicherheitspraxis geändert, sondern auch die Struktur der Verwaltung, welche diese Praxis trägt.

2. Die Transformation der staatlichen Verwaltungsstruktur

Die Modifikationen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit wirken sich in zwei Richtungen auf die Staatsstruktur aus. Die erste Veränderung betrifft die Staatsverwaltung als Tätigkeit. Bei der zweiten Veränderung wird die Verwaltung als strukturierte Organisation betrachtet.

a) Außerterritoriale gegenseitige Ausdehnung der Staatsverwaltung

Die Kooperationseinrichtungen, die aus Schengen und Mondorf entstanden sind, sind mehr als reine Verbindungsstellen zwischen ausländischen Behörden. Sie erfüllen auch Aufgaben, die konkrete polizeiliche Eingriffe im Ausland mit einbeziehen. Sie sind in diesem Sinne keine Vertretungsbehörden von zwei Staaten. Praktisch entsteht eine spezielle für die Grenzregion gegründete Sicherheitsverwaltung, die jedoch auf das gesamte Territorium beider Staaten einwirkt. Insbesondere für Frankreich ist die Grenzverwaltung zudem ein Teil der Staatsverwaltung, der sich außerhalb des Staatterritoriums, nämlich in Kehl, aber innerhalb dieses regionalen grenzübergreifenden Rechtsraums befindet.

Abgesehen von der konkreten Verschiebung eines Amtes außerhalb des Nationalgebiets führt ein zweites Element zu dieser gegenseitigen Ausdehnung der Verwal-

²⁵ Laut Art. 14 (2) des Mondorfer Vertrags dürfen bestimmte Informationen (Liste in Art. 14 (1) aufgeführt) über den direkten Austauschweg zwischen Polizedienststellen laufen, solange sie nicht der Anwendung von Zwangsmaßnahmen bedürfen.

tung zwischen den beiden Staaten: Sie erfolgt durch die Mitwirkung von Beamten aus beiden Staaten, wodurch eine gewisse Koordination zwischen den verschiedenen Behörden und zwischen den verschiedenen Kontroll- und Sicherheitspolitiken entsteht. Daher verschwimmen die territorialen Grenzen der staatlichen Verwaltung.

b) Auswirkungen der Grenzkooperation auf die innere Verwaltungsorganisation

Die Umstrukturierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu einem zunehmend integrierten Kontrollsysteem hat weitreichende Auswirkungen auf die polizeilichen Strukturen.

Im Polizeibereich haben sich im Grenzraum Nebenstellen²⁶ entwickelt, die den Betrieb und das eigene Weiterleben des Grenzsystems abgetrennt von den zentralstaatlichen bzw. bundesstaatlichen Dienstleistungen absichern sollen. Gleichzeitig sind Sonderabteilungen für die grenzüberschreitende Kooperation in den verschiedenen Zentralbehörden verstärkt oder neu gegründet worden, wie die „Direction des Relations Internationales bei der Direction Centrale de la Gendarmerie Nationale“ (Verteidigungsministerium).

Diesen Zentralabteilungen ist aber weniger eine Aufsichtsfunktion über die lokalen Rechts- und Strukturentwicklungen oder eine Leitungsfunktion der lokalen Strategien zugewiesen als vielmehr eine Unterstützungsfunktion. Daraus entsteht ein Differenzierungsprozess innerhalb des Staates. Dieser besteht einerseits in einer zunehmenden Spezialisierung der staatlichen Verwaltung, andererseits in einer gewissen Autonomie der lokalen Funktionslogik der Zentralgewalt gegenüber. Diese Autonomie entsteht zum einen aus der funktionellen und organisatorischen Entfernung zwischen den zentralen und den lokalen bzw. regionalen Behörden²⁷ und zum anderen aus dem fortbestehenden politischen Vakuum bei der Sicherheitspolitik, welche vielmehr von höheren Beamten aus den jeweiligen Sicherheitsinstitutionen als von politischen Entscheidungsträgern geleitet wird.

²⁶ Im Vorfeld der operativen Kooperation, beispielsweise in der Sprachausbildung, und im Feld der konkreten Durchführung, zum Beispiel Stellen zur rechtlichen (Koordinationsstellen bei den LKAs und bei der französischen SRPJ) oder materiellen Unterstützung (Einrichtung eines Mobilen Einsatzkommandos bei der Kriminalpolizei in Straßburg) während der Durchführung von Kooperations einsätzen.

²⁷ Dies lässt sich sehr gut anhand des Unterschieds zwischen den Strategien der verschiedenen Landespolizeien und denjenigen der verschiedenen deutschen Bundesverwaltungen und französischen zentralverwalteten Sicherheitsinstitutionen ablesen. Die Handlungsstrategien der Landespolizeien sind deutlich stärker geprägt und klarer dargestellt.

V. Schlussfolgerungen: Modellvorschläge

Als Schlussfolgerung werden zwei theoretische Modelle zur Diskussion gestellt, die sich aus den Ergebnissen der Studie ergeben. Diese dienen der Erklärung einer komplexen Auseinandersetzung von rechtlichen, organisationsbedingten wie auch praktischen Problemen innerhalb eines Wirkungsraumes. Sie stellen deshalb eine Vereinfachung der tatsächlichen Interaktionen dar und enthalten nur noch die wesentlichen Merkmale des untersuchten Systems.

1. Modell einer europäischen Regionalpolitik der Sicherheit

Auf Grundlage der Studie zur deutsch-französischen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit lässt sich ein Modell der europäischen Regionalpolitik der Sicherheit konstruieren. Dieses besteht im Wesentlichen aus drei Elementen. Erstes Element ist die Vereinheitlichung der Rechtsinstrumente und der Strukturen der Zusammenarbeit. Dies geschieht aber im Rahmen der jeweiligen nationalen Rechtssysteme, sodass diese gemeinsamen Instrumente nur mit Beachtung der verschiedenen Rechtssysteme Anwendung finden können. Das zweite Element ist die Verallgemeinerung der Kooperation als Arbeitsmethode aller Sicherheitsbehörden. Sicherheitskräfte, die im internationalen polizeilichen Arbeitswege nicht spezialisiert, d.h. auch nicht damit vertraut sind, dürfen jetzt grenzüberschreitend arbeiten, was mit einer Intensivierung des Grenzverkehrs sowie mit der Erhöhung des Risikos eines Einsatzfehlers verbunden ist. Das dritte Element ist die Entstehung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Kriterium für die Definition eines Wirkungsraumes und die Anwendung von Sonderkenntnissen.

2. Modell der Transformation von Form und Rolle des Staates in Europa

Die Studie kann auch die Basis für den Entwurf eines Modells der staatlichen Transformation im Bereich der Kontroll- und Sicherheitspolitik in Europa bieten. Die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit, wie sie sich jetzt an der deutsch-französischen Grenze bildet, ist ein herausragendes Beispiel für diesen netzwerkmaßigen Aufbau der europäischen Regionen.

Dieses Modell enthält zwei Bestandteile. Das erste Element besteht in der allmählichen Übertragung der staatlichen Verantwortung auf Verantwortungsgemeinschaften,²⁸ die aus bestimmten Interessengruppen mehrerer Staaten bestehen, in denen aber die Verantwortung jedes Staates nicht mehr genau zu definieren ist.²⁹ Bei einem Zwischenfall während einer operativen grenzüberschreitenden

²⁸ Siehe *Badie*, *Un monde sans souveraineté*, Les Etats entre ruse et responsabilité, Fayard, Paris, 1999.

²⁹ So weist *Sheptycki*, (Fn. 3), S. 120, darauf hin, dass die Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Ausdruck einer Ausübung der Exekutivgewalt ist, die etwas (steuerlos) zu schweben scheint und auf keine Quelle legitimierter und anerkannter politischer Macht zurückgeführt werden kann.

Maßnahme oder bei Versagen in einem Informationsaustausch können die Verantwortungsträger der unterschiedlichen Phasen nicht präzis definiert werden. Das zweite Element ist die Ablösung der Souveränitätsfrage³⁰ von anderen Fragestellungen, bei denen es mehr um die technischen Probleme der europäischen Konstruktion als um die politische Zukunft des Nationalstaates geht.

Diese Modelle sind für den Rechtsraum der gesamten europäischen Staaten relevant, indem sie sich nicht nur in der deutsch-französischen Grenzzone entwickeln, sondern auch die Zukunft weiterer EU-Grenzregionen gestalten sollen. Dabei soll berücksichtigt werden, dass die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse im Bereich Polizei- und Zollzusammenarbeit nicht aus dem Jahre 1995 stammt, sondern sich auf eine langjährige und mühsame Entwicklung sowie auf das Vorhandensein von weiteren, beispielsweise kulturellen, historischen und sprachlichen Voraussetzungen stützt.

Deshalb hängt es nicht nur von den rechtlichen Bedingungen, sondern auch von dem jeweiligen Umfeld ab, ob das deutsch-französische Beispiel sich auf andere Grenzbedingungen übertragen lässt.

Als Schlussfolgerung kann hervorgehoben werden, dass die staatliche Gewalt in einem Transformationsprozess begriffen ist. Dies hat zwei Aspekte:

- Die staatliche Gewalt wird über das eigene staatliche Territorium hinaus ausgedehnt. Jeder Staat muss aber dann auch mit dem Mitwirken seiner Partnerstaaten auf seinem eigenen Territorium rechnen, sowie mit einem gewissen Konkurrenzkampf zwischen den verschiedenen Behörden, denen jetzt die internationale (regionale) Zusammenarbeit prinzipiell vorbehaltlos eröffnet wird.³¹ Es wird versucht, diese besonders komplexe Verflechtung von Dienststellen, von Arbeitsinteressen und von Funktionen durch eine oben erwähnte gewisse regionale Zentralisierung zu rationalisieren.
- Die Staatsgewalt erhält im Grenzbereich neue Funktionen. Unter anderem zählt die Funktion der Unterstützung bzw. des Ersatzes für die Nachbarbehörden zu den neuen verbindlichen Pflichten der regionalen Sicherheitskräfte. Intern soll sich daher die staatliche Kontrolle nicht mehr an den eigenen Arbeitsprioritäten orientieren, sondern sie muss sich auch den Bedürfnissen ihrer ausländischen Nachbarbehörden anpassen. Die dadurch hervorgerufene Erweiterung der Arbeitsdimensionen verursacht auch die Ent-

³⁰ Was nicht gleich bedeutet, dass die Souveränität des Staates dadurch aufgelöst wird. Nur ist klar, dass zumindest im Grenzbereich die Politik der inneren Sicherheit mit der lokalen Mitwirkung von Behörden des Nachbarstaates gerechnet werden muss. Siehe *Badie, La fin des territoires, Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, Paris, 1995, S. 206.

³¹ Das SDÜ und der Vertrag von Mondorf-les-bains weisen aber ausdrücklich auf die unabdingbare Beibehaltung der Verkehrswege über die nationalen zentralen Dienststellen im Rahmen deren jeweiligen Zuständigkeiten hin.

stehung neuer Berufe und Kompetenzfelder innerhalb der Sicherheitsorganisationen. Dadurch wird die Staatsgewalt in ihrer Praxis und in ihrem Verständnis insgesamt verändert. Im Rahmen dieser neuen Arbeitstechniken und Ressourcen stellt sich auch die Frage der Beziehung der unterschiedlichen Akteure. Es zeichnet sich insbesondere ein gewisser Vorzug für eine „Verpolizeilichung“ von Fragen ab, die hauptsächlich (straf-)rechtliche Aspekte berühren. Die Rolle der lokalen polizeilichen Behörden als Filter und Verwalter der Kooperationsanträge und -probleme lassen die exekutiven Organe vor Ort – auch gegenüber der Justiz – mächtiger werden. In diesem Sinne wirkt also auch der Grenzeffekt mittelbar außerhalb der Grenzregion und innerhalb der institutionellen Verhältnisse.